

ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA Y AGENDA PÚBLICA: ALCANCES, ACTORES Y OBJETIVOS EN EXPERIENCIAS PROVINCIALES DE ARGENTINA A PRINCIPIOS DE SIGLO XXI¹

Laura Blasco*
Ariel García**

Resumen. En esta investigación se busca examinar la dinámica legislativa provincial de la Economía Social y Solidaria (ESS) con el objetivo de identificar y analizar los principales alcances, actores y objetivos que se enmarcan en legislaciones provinciales de Río Negro, Mendoza, Entre Ríos y Santa Fe. A través de una metodología cualitativa, sustentada en fuentes de información secundaria (informes sectoriales, normativas, bibliografía académica y periodística), se contextualizan las normativas seleccionadas en el marco de iniciativas emprendidas desde los poderes ejecutivos de las respectivas provincias (por caso, adhesión a programas nacionales) de modo de lograr una descripción ajustada al escenario institucional registrado hasta mediados de 2016. Las regulaciones públicas indagadas surgieron y se sancionaron en contextos políticos y económicos que posibilitaban el inicio y consolidación de experiencias de ESS a través de su promoción y financiamiento. En cambio con el reciente cambio de gobierno nacional la ESS pareciera volver a estar orientada a la promoción del auto-empleo, tanto por las perspectivas que irían adquiriendo las políticas sociales como por la retracción de los propios mercados locales donde la ESS podría comercializar su producción y hacerse de financiamiento genuino. Se concluye que, durante el período analizado, la transformación de los objetivos producto de las definiciones políticas en hechos concretos y tangibles suele resultar sinuosa, errática y contradictoria según los casos analizados.

Palabras clave: Economía Social y Solidaria; Agenda Pública; Burocracia.

* Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Contacto: lau_filo@yahoo.com.ar

** Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina; Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), Argentina.

Contacto: arieltgarcia@conicet.gov.ar

1 Este artículo es una versión mejorada de la ponencia presentada en las X Jornadas Nacionales de les, realizadas los días 10 y 11 de noviembre de 2016 en la Universidad Nacional de Rosario en asociación con el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR-CONICET). La investigación se enmarca en el proyecto PICT 1026/13 (2014-2017). "Experiencias productivas asociativas, políticas públicas y territorio. Propuesta para un modelo de desarrollo regional con empleo e inclusión social". Director: Dr. Ariel García.

**SOCIAL AND SOLIDARY ECONOMY AND PUBLIC AGENDA:
SCOPE, ACTORS AND OBJECTIVES IN ARGENTINA'S PROVINCIAL EXPERIENCES
AT THE BEGINNING OF THE 21ST CENTURY**

Abstract. This research examines the provincial legislative dynamics of the ESS, with the objective of identifying and analyzing the main scope, actors and objectives that are framed in provincial legislations of Río Negro, Mendoza, Entre Ríos and Santa Fe, referring to the intervention on The ESS field. Through a qualitative methodology, based on sources of secondary information (sector reports, regulations, academic and journalistic bibliography), the selected policies are contextualized in the framework of initiatives undertaken by the executive powers of the respective provinces (in this case, adherence to National programs) in order to achieve a description adjusted to the institutional scenario registered until mid-2016. The public regulations investigated arose and were sanctioned in political and economic contexts that enabled the initiation and consolidation of ESS experiences through their promotion and financing. In the context of the change of National Government, the ESS seems to be again oriented towards the promotion of self-employment, both by the prospects that would be acquiring social policies and by the retraction of the local markets where ESS could market its production and become genuine financing. The transformation of objectives, the product of political definitions, into concrete and tangible facts tends to be sinuous, erratic and contradictory.

Keywords: Social and Solidarity Economy; Public Agenda; Bureaucracy.

Original recibido el 05/08/2017

Aceptado para su publicación el 12/10/2017

1. Introducción

Durante el primer quinquenio que ha transcurrido desde inicios de siglo XXI, se ha registrado en Argentina un conjunto de experiencias asociativas emergentes que evidencian cómo los tradicionales formatos cooperativos y mutuales han dado lugar a diversidad de experiencias de producción y distribución de bienes y servicios, cuyo denominador común es el trabajo autogestivo. Tales experiencias han sido impulsadas mediante iniciativas de la sociedad civil y desde las políticas públicas (ver Hintze, 2011, p. 47). Ambos tipos de iniciativas han sido abordadas a través de marcos teóricos inscriptos en la Economía Social y Solidaria (ESS)². En el contexto de desestructuración del mundo del trabajo que se registra desde mediados de la década de 1970 y que se agrava por políticas públicas impulsadas por la gestión nacional iniciada en 2015, cobra relevancia el análisis de experiencias provinciales de ESS que hayan logrado incluir en la agenda pública³ sus objetivos y potencialidades relativas a la generación de empleo. Esta vinculación entre ESS y agenda pública ha sido un área temática con relativa vacancia hasta tiempos recientes (ver, por caso, Blasco y García, 2016; Jurado y Gallo, 2017).

En función de lo arriba expuesto, el objetivo del artículo es identificar y analizar los principales alcances, actores y objetivos que se enmarcan en legislaciones provinciales de Río Negro, Mendoza, Entre Ríos y Santa Fe dirigidas a regular iniciativas de la ESS.

La diversidad de actores participantes del campo de la ESS se refleja en una multiplicidad de definiciones en torno a la misma, la cual desde la perspectiva que aquí se asume, constituye un campo en construcción en el que operan las burocracias a través de los roles sectorial, mediador e infraestructural (Oszlak, 1977) que se describirán más adelante. En la post-convertibilidad, esta economía alternativa ha alcanzado una relevancia considerable en Argentina, tanto por sus posibilidades materiales como por las “tomas de posición” que implica para interpelar la lógica del lucro que caracteriza el sistema económico capitalista (Hintze, 2011).

Desde la crisis de 2001/2002, en Argentina han surgido múltiples experiencias enmarcadas en la ESS. A título enumerativo, se pueden destacar desde cooperativas de trabajo -entre ellas, las empresas recuperadas o las surgidas a partir de programas estatales como el PRIS (Programa de Inversión Social, lanzado en el 2009 con

2 Entre las variadas definiciones disponibles para dicha noción, aquí se considera especialmente la propuesta por Caracciolo y Foti (2015) para quienes la Economía Social implica una forma social del trabajo autogestivo (individual, familiar, asociativo o comunitario) sin presencia de trabajo asalariado. A su vez, estas autoras la entienden como Solidaria, en tanto sus relaciones y prácticas intrínsecas a la organización de emprendimientos se sustentan en preceptos de justicia y equidad.

3 En este sentido, Cobb, Ross y Ross (1976) diferencian “agenda pública” de “agenda formal”. La primera se encuentra conformada por el conjunto de temas que “son objeto de una amplia atención o, por lo menos, conocimiento; requieren de acción desde el punto de vista de una considerable proporción del público; y son percibidos por los miembros de una comunidad como cuestiones que caen dentro de las competencias de alguna unidad gubernamental”, mientras que, la segunda es “la lista de temas que quienes adoptan decisiones han aceptado, formalmente, tomar en seria consideración” (p.126-127).

el objetivo de conformar cooperativas de trabajo para la realización de pequeña obra pública municipal) y el PRIST (Programa de Ingreso Social con Trabajo, como Argentina Trabaja y Ellas Hacen), hasta una significativa cantidad de emprendimientos productivos de bienes y servicios, algunos de los cuales se originaron en los clubes de trueque y en las asambleas barriales. Más de una década después, algunos de ellos han ido derivando en mercados populares, asociaciones de feriantes, redes de comercio justo y consumo responsable, asociaciones de consumidores solidarios y comercializadoras solidarias, entre otras organizaciones (Hintze, 2011)⁴. Desde mediados de la década de 2000 hasta 2015, cabe destacar la decisión del Poder Ejecutivo por incrementar el compra estatal a la ESS mediante regímenes especiales o el surgimiento de dispositivos estatales que atendieran las demandas de sectores vulnerables⁵. Asimismo, se expandieron proyectos centrados en la formación de valores solidarios y dirigidos a la capacitación en oficios, técnicas y saberes -programas de capacitación, bachilleratos y universidades populares, escuelas de gestión social, entre otras formas que se especifican más adelante en base a Coraggio (2014).

A pesar de los referidos avances en la vinculación entre políticas públicas y organizaciones de la ESS, no se ha alcanzado un nivel de autonomía financiera en el común de sus emprendimientos (Blasco y García, 2016). Esto ha sucedido más allá de haber expandido los rubros de actividad y, en algunos casos, la complejidad de su producción. En este contexto, su relación con las empresas con fines de lucro se entabla en tanto proveedores y demandantes. Por consiguiente, los emprendimientos asociativos se exponen a las crisis recurrentes que caracterizan al modo de producción capitalista, agudizados por desarrollarse en una estructura productiva desequilibrada y periférica como la argentina. Esta situación conlleva a la necesidad de regulación de la ESS mediante una institucionalización que le permita consolidarse y expandirse.

Esta presentación recurre a una metodología esencialmente cualitativa, que se sustenta en fuentes de información secundaria (informes sectoriales, normativas, bibliografía académica y periodística). La selección de las normativas provinciales –referidas a Mendoza, Río Negro, Entre Ríos, Santa Fe– obedecen a que en las mismas se evidencian diferentes formas de institucionalización y perspectivas de la ESS, que resultan identificables en relación a la naturaleza del alcance, actores y objetivos de este sector. Tal selección se contextualiza en iniciativas emprendidas desde los poderes ejecutivos de las respectivas provincias (por caso, adhesión a programas

4 Si bien excede a los objetivos de esta investigación, cabe considerar que estas iniciativas han cobrado impulso a la luz de la concentración del ingreso nacional operada por políticas públicas de corte neoliberal que el gobierno nacional aplica desde su asunción en 2015.

5 Esta intervención pública fue desplegándose a partir de la inclusión de demandas sociales diversas en organismos que atendieron cuestiones tales como las cargas previsionales e impositivas en el Monotributo Social, el acceso a microcrédito y/o formas de inserción de bienes de la ESS en el mercado a través de la Marca Colectiva (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación). Asimismo, organismos como el INTA o los ministerios de Educación y de Ciencia, Tecnología e Innovación productiva también diseñaron programas que visibilizaron problemáticas ligadas a los sectores vulnerables.

nacionales) de modo de lograr una descripción ajustada al escenario institucional de mediados de 2016. El análisis de los procesos legislativos se estructura a través de las siguientes dimensiones de análisis: a) actores propulsores; b) formas de institucionalidad propuesta; c) delimitación del sector; y d) roles de las burocracias.

El artículo se organiza en cuatro apartados. En primer lugar se desarrolla el enfoque conceptual con el cual se abordará la cuestión del estado y la relación con la ESS; luego, se expone el marco contextual de donde surge la promoción a la ESS en el periodo de la Posconvertibilidad; en un tercer apartado se describen las cuatro experiencias provinciales (Mendoza, Río Negro, Entre Ríos, Santa Fe); y por último se realizan algunas reflexiones finales.

2. Políticas públicas y burocracia

La discusión acerca de la naturaleza y funciones del estado liberal moderno ha merecido estudios específicos (por caso, ver Badie y Birnbaum, 1994). Siguiendo a Lechner (1981) se entiende que el estado reproduce y repite la sociedad, la representa. Lejos de percibirlo necesariamente como el agente responsable de la coerción social, se lo comprende como un ámbito institucional en el que se desarrolla el conflicto de clases. Más que entenderlo como un agente monolítico y monopolizado por algún actor social en particular, puede comprendérselo como representación simbólica del proceso social en su conjunto. Desde esta mirada, la sociedad capitalista aparece en el estado, se reconoce a sí misma en éste, constituyéndose en unidad en la que la diversidad se afirma en tanto sociedad. Se observa un doble proceso: el estado se constituye por medio de las relaciones sociales y, a su vez, las instituye. En este esquema, el estado es objeto y sujeto simultáneamente.

Por su parte, al analizar el estado, O'Donnell (2003) identifica tres dimensiones constitutivas: a) un conjunto de burocracias que detentan responsabilidades legalmente asignadas y que se dirigen a alcanzar o resguardar aspectos específicos del interés general, considerando que las burocracias del estado -expresadas en la gramática del derecho- implican generar la previsibilidad de una significativa diversidad de relaciones sociales; b) un entramado de reglas legalmente fijadas que pautan dichas relaciones y se articulan con las burocracias del estado; c) procura ser un foco de identidad colectiva para los habitantes del territorio estatal, en el que los funcionarios buscan el reconocimiento generalizado de un "nosotros" que apunta a construir una identidad colectiva que trascienda conflictos sectoriales.

Sin embargo, el conjunto de burocracias y el entramado de reglas lejos se encuentran de actuar en el vacío. Becker (2005) reconoce que en el análisis del ámbito internacional tradicionalmente el rol fundamental estaba reservado para los estados, debido a que se consideraba que éstos eran la única fuente de poder y de representación de la política. Según esta autora, en la actualidad resulta observable una "coerción velada" en la que diversos actores de significativa capacidad se valen de las posibilidades de comunicación y circulación planetaria a través de flujos y redes comerciales para intervenir en las definiciones de política pública de los estados en relación al uso de los territorios.

Hasta aquí se ha referido a las burocracias de modo genérico. Las burocracias pue-

den entenderse como resultado de los contenidos de las políticas públicas⁶ que implementan teniendo en cuenta las sucesivas tomas de posición que son asumidas desde el estado por su acción u omisión frente a cuestiones de la agenda pública (Oszlak, 2006). No se trata de un tipo ideal de organización que efectúa diversas tareas, sino de lo que efectivamente realiza. Se trata de una expresión material del estado y brazo ejecutor de sus políticas, instrumento principal a través de la cual instituye su estatidad⁷. Usualmente, su formación describe un patrón sinuoso, errático y contradictorio en el que pueden observarse sedimentos de diversas estrategias y programas de acción política (Oszlak, 2006).

Esta trayectoria puede ser analizada a partir de la “implementación”⁸. Esta noción se asimila con diversas palabras, tales como instrumentar, ejecutar, llevar a cabo, realizar, concretar, efectuar. Todas ellas suelen definir un proceso dirigido a proyectar una intervención desde un estado inicial hasta su concreción (Raidan, 2011). La implementación de las decisiones resulta una etapa fundamental en vistas a alcanzarlas metas que resultan del proceso de formulación, transformándolos en hechos concretos y tangibles. Como se ha observado, ese patrón suele ser sinuoso, errático y contradictorio, situación que redundan en que las decisiones tomadas no necesariamente resuelven los problemas abordados (Raidan, 2011). Sin embargo, esta situación resulta un campo fértil para las burocracias, en su búsqueda de construir y legitimar socialmente su objeto de intervención.

Las citadas tomas de posición suponen el beneficio o perjuicio de unos u otros actores, en resoluciones temporal y espacialmente variables. Por ello, se considera que la capacidad -o incapacidad- de esos actores de influir sobre la burocracia estatal resulta una dimensión explicativa de las distintas configuraciones que ella adquiere a lo largo de la historia. Entonces, como institucionalización del estado en una organización social capitalista, Oszlak (1977) encuentra que la burocracia estatal cumpliría tres roles: a) sectorial, al asumir la representación de sus intereses propios como un actor más de la sociedad; b) mediador, a través del cual expresa, agrega, neutraliza o promueve intereses, en beneficio de sectores económicamente dominantes; y

6 En este artículo se define a las políticas públicas como “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos” (Ruíz López y Cárdenas Ayala, 2004, p. 1). Pallares agrega que las Políticas Públicas deben ser consideradas como un “proceso decisional”, un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo” (Pallares citado en Ruíz López y Cárdenas Ayala, 2004, p. 1). Se entiende a las políticas de desarrollo como aquellas intervenciones inspiradas en la noción de desarrollo, usualmente tendientes a viabilizar la inversión y reproducción de capital y a atender sus efectos perniciosos sobre los sectores vulnerables.

7 Oszlak (2006) diferencia burocracia de estado, considera que aquella es su expresión material. No obstante, para el autor la noción de estado implica un orden legal, el monopolio de la coerción, la capacidad de cobrar impuestos y de construir símbolos de nacionalidad, así como el reconocimiento de otros estados. Como se observa, se trata de atributos que exceden el concepto de aparato institucional.

8 “El vocablo inglés *implementation* se entiende como “ejecución”, “administración” o “gestión”, y se despega de su idea de culminación, de una finalidad completa” (Pressman y Wildasky, 1984; citado en Raidan, 2011, p. 4).

c) infraestructural, proporcionando los conocimientos y energías necesarios para el cumplimiento de fines de interés general, habitualmente expresados en los objetivos formales del estado.

Una síntesis de los roles sectorial, mediador e infraestructural puede hallarse en la noción de burocracia como “arena de conflicto”. Según Lowi (1964, citado en Aguilar Villanueva, 1992, p. 32-33) el diseño e implementación de las políticas públicas pueden pensarse como una arena política en la que convergen, disputan y conciertan las fuerzas políticas⁹. La investigación adopta el enfoque conceptual aquí desarrollado de modo de identificar y analizar los principales alcances, actores y objetivos que se enmarcan en legislaciones provinciales de la ESS.

3. Un breve estado de situación

A partir de la definición de ESS adoptada (Caracciolo y Foti, 2015, ver nota al pie respectiva), se puede rastrear el hecho de que adquiere preeminencia como objeto de intervención en la agenda pública desde mediados de la década de 2000. La citada preeminencia se nutre de vínculos previos entre políticas públicas, cooperativismo y mutualismo, originados durante el siglo XX. En ese contexto histórico, la agenda de las políticas sociales construye su objeto en torno a la inclusión laboral de sectores vulnerables, al menos de forma taxativa (Hintze, 2011).

En la experiencia de Argentina, Coraggio (2014) considera que la ESS ha sido contemplada en políticas públicas instrumentadas especialmente a través del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y de una serie de instancias de institucionalización. Entre ellas, el autor señala: a) creación de Secretaría de Economía Social y Desarrollo Local (luego Secretaría de Economía Social) dependiente del mismo Ministerio; b) integración del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), a cargo de la legislación, el control y la promoción de la economía social en lo referido a Cooperativas y Mutuales; c) creación del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social por la Ley 25.865, que identifica individualmente a los micro-emprendedores sociales en condiciones de vulnerabilidad social, lo que les permite acceder al monotributo social (una forma simplificada de persona fiscal que habilita a realizar actividades comerciales y acceder al sistema de seguridad social); d) promulgación de la Ley Nacional 26.117 del 2006, Ley de promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía social y, la creación de la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI), contando la misma con un presupuesto anual a fin de ofrecer créditos con fondos públicos bajo la modalidad del microcrédito (con tasas subsidiadas); e) expansión de iniciativas en marcha o creación de dispositivos ligados con la pequeña producción agraria, tales como el Programa Pro-Huerta del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Programa Social Agropecuario (PSA) del Ministerio de Agricultura -sobre cuyas bases se estableció en 2009 la Subsecretaría de Agricultura Familiar-, el Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar-INTA, con el objetivo de ampliar y promover la organización autogestionada de la pequeña agricultura familiar; f) diversos

⁹ “Las áreas de políticas o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder. Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo” (Lowi, 1964; citado en Aguilar Villanueva, 1992, p. 31).

programas de capacitación y asesoría a cargo del Instituto de Tecnología Industrial (INTI) y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, dirigidos a nuevos emprendimientos de trabajadores autogestionados; g) creación de grados técnicos de Economía Social y Desarrollo Local a partir del 2006 por el Ministerio de Educación mediante la articulación con Universidades; h) promulgación de la Ley 26.355 del 2009 de Marca Colectiva que permitiría otorgar un signo que distinga productos y/o servicios elaborados o facilitados por las formas asociativas destinadas al desarrollo de la economía social, dirigido a agrupamientos constituidos por productores y/o prestadores de servicios inscriptos en el Registro Nacional de Efectores, a fin de mejorar y organizar estrategias comunes de producción y comercialización, de desarrollo en escala, de visibilidad, diferenciación e identificación cualitativa de sus productos, entre otras; i) sanción de modificaciones a la Ley de Concursos y Quiebras, mediante la eliminación de la excepcionalidad en la recuperación de la empresa por parte de sus trabajadores así como otras garantías para los trabajadores; j) Ley 26.160 del 2006 de Comunidades indígenas, que declara la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país. Se trata de un registro sin pretensiones de exhaustividad, que posee el valor de exponer la diversidad de acciones en las que la ESS ha tenido participación en grado diverso.

A pesar de la amplitud de iniciativas citadas, cabe considerar que hasta octubre de 2017, Argentina no dispone de una Ley Federal de ESS. Se cuenta con un anteproyecto de Ley que busca consolidarse como un proyecto abierto, a partir de la cooperación y el intercambio de opiniones entre el movimiento cooperativo y mutual, sobre una propuesta del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Solidaria¹⁰.

En lo que respecta a los programas estatales, la instrumentación de los mismos ha requerido de intermediarios tales como gobiernos municipales, organizaciones no gubernamentales, universidades e institutos. Este aspecto ha supeditado la supervivencia, formato de gestión y alcance de dichos programas a criterio de la voluntad política de estos actores públicos y/o privados. Asimismo, se han establecido diversidad de direcciones (entes de rango inferior a subsecretarías de Gobierno) a cargo de las políticas públicas dirigidas a los sectores vulnerables. Por lo tanto, a pesar de los avances que implican estas medidas para la ESS, su alcance ha sido incierto en vistas a consolidar un proyecto de carácter estructural que se constituya en alternativa a respuestas focalizadas, asistencialistas y/o esporádicas.

Por lo antes expuesto, la institucionalización de la ESS en Argentina parece haber surgido “como un elemento más de estrategias sociales y políticas de inserción o

10 En esta línea, una Ley de Economía Social se presenta como una herramienta de protección por su capacidad relativa para autonomizar a la ESS de los ciclos político-electorales y económicos. De este modo lo entienden quienes se predispusieron a discutir el anteproyecto de ley, y como lo asegura el presidente de la Federación de Asociaciones Mutualistas de Chubut, Hugo Schvemmer, quien declara la necesidad de que las entidades que integran la economía social (mutuales, cooperativas y asociaciones), sean entidades protegidas por el Estado, debido a que de lo contrario “es muy difícil competir con una economía de mercado, en condiciones desiguales” (Diario Crónica de la Provincia de Chubut, 25/02/2015).

reinserción de sectores excluidos al mismo régimen económico que los excluyó” (Coraggio, 2014, p. 20). Sin embargo, este autor considera que cuando las innovaciones institucionales (jurídicas o político-administrativas) desestiman prácticas establecidas o se amparan en particularismos, corren al menos dos riesgos: a) una factible reversión o merma de impulso (debido al cambio en la correlación de fuerzas políticas en las legislaturas, a modificaciones en el signo ideológicos de los poderes ejecutivos, etc.); y b) dependencia de voluntarismos que tornan dependientes a las experiencias de ESS de la articulación de intereses con los actores públicos.

4. Legislaciones provinciales ligadas a la ESS

Desde principios de siglo XXI, diversidad de legislaciones provinciales han comenzado a recoger la emergencia de procesos asociativos en Argentina. Se trata de iniciativas que rescatan experiencias surgidas en el seno de la crisis económica evidenciada en 2001-2002 y que a partir del significativo legado del cooperativismo, el mutualismo y la autogestión obrera han ido obteniendo notoriedad, al punto de lograr avances en las agendas de gobierno, en los organigramas estatales y en las disposiciones legislativas. Como señala Hintze (2001):

En las políticas de promoción de la ESS confluyen dos tipos de culturas —que no constituyen internamente conjuntos homogéneos— y que tienen raíces y prácticas diferentes: la que proviene del estado y las que lo hacen de organizaciones de la sociedad civil. La construcción de una nueva cultura compartida será resultado de la institucionalización de valores, normas y asunciones que soporten una nueva forma de entender y actuar la relación entre los funcionarios públicos y actores de la economía social y solidaria, generada a través de procesos de interacción regular entre ambos a partir del desarrollo de proyectos de interés común, de la conformación de una relación basada en la confianza y respeto mutuo (p. 49).

Hasta octubre de 2016, se han observado diversidad de iniciativas de legislación en discusión o bien de leyes sancionadas, que abordan temáticas afines a la ESS en las provincias argentinas. Al respecto, cabe mencionar: a) Provincia de Buenos Aires (Ley 13.136 de Apoyo y Promoción a las Unidades Económicas de Actividades Laborales de Autoempleo y Subsistencia -ALAS- y Proyecto de Ley de Creación del Régimen de Promoción y Desarrollo de la ESS); b) Provincia de Misiones (Ley III N° 10 de Desarrollo, Promoción, y Fomento de la Feria Franca y Mercado Zonal Concentrador de Ferias Francas de la Provincia); c) Provincia de Neuquén (proyectos de Ley de Promoción de la ESS¹¹ y Ley 2.782 de Ferias Francas de la Provincia); d) Provincia del Chubut (Proyecto de Ley 073 del 2013 para la creación del Régimen de Promoción Integral de la Economía Social y Solidaria de la Provincia); y e) Provincia de La Rioja (Ley 9.591 del 2014 de Programa de Promoción de la ESS). Entre las iniciativas provinciales de ESS que han logrado respaldo legislativo y el contexto de iniciativas de los poderes ejecutivos respectivos en el que se inscriben, cabe considerar las Provincias de Río Negro, Mendoza, Entre Ríos y Santa Fe, por

11 Se dispone de dos números de expediente: el Expediente 8393/13 del proyecto presentado por parte del Gobernador Jorge Sapag, y el Expediente P-090/12 (Proyecto 7748), impulsado por la Mesa de Economía Social de Neuquén.

tratarse de las que han institucionalizado un marco general de protección y fomento de la ESS a partir de la sanción de leyes provinciales (ver Tabla 1).

Tabla 1. Legislaciones provinciales de ESS.

Provincia	Instrumento legal. Surgimiento, organización y objetivos.
Rio Negro	<i>Ley 4.499/09 Fomento de la Economía Social / Régimen de Promoción de los Mercados Productivos Asociativos.</i> Se trata de una construcción de institucionalidad desde organizaciones, promovida por el Mercado de la Estepa (integrado por más de 300 familias de artesanos y productores de la Línea Sur) e Impulsada a partir de Consulta Popular para dotar al proyecto de status parlamentario. Sus objetivos son: a) Establecer un régimen de promoción de mercados productivos asociativos para regular el registro, funcionamiento y políticas públicas vinculadas a estos mercados; b) Definir sujetos de derecho a partir de un registro provincial y de un fondo específico para su cumplimiento.
Mendoza	<i>Ley 8.435/12 Programa de Promoción de la Economía Social y Solidaria:</i> a) a partir de 2010 se realizaron cuatro Foros Regionales integrados por organizaciones de microcréditos, cooperativas, mutuales, fábricas o empresas recuperadas, centros de estudio, ferias populares, efectores de la economía social y sectores estatales vinculados al sector; b) los foros derivaron en un Ante-proyecto de Ley sancionado por la Legislatura en 2012; c) el objetivo de la Ley es regular el sector e impulsarlo a través de la creación de un fondo especial de promoción y un directorio colegiado entre Estado y organizaciones, responsables de administrarlo.
Entre Ríos	<i>Ley 10.151/12 de Economía Social establece un Régimen de Promoción y Fomento,</i> dirigido a: a) reconocer a la ESS como un sector clave para la economía; b) organizar un Registro de Efectores Provincial de ES; c) eximir de impuestos provinciales a los ingresos brutos y de sellados a aquellas personas y/o entidades inscriptas en dicho Registro; d) establecer un Fondo de Financiamiento, el cual se duplicaría dos años más tarde con la Ley 10.305/14; e) habilitar al Estado Provincial de la potestad para efectuar contrataciones directas a los emprendedores Inscriptos en el Registro Provincial de Efectores de la ES.
Santa Fe	<i>Ley 13.516/16 de “Promoción y Fomento a la Economía Social y Solidaria,</i> (parcialmente vetada dos veces por el Poder Ejecutivo).

Fuente: Elaboración propia en base a Asociación Civil Incluir (2012, p. 10), Diario El Litoral (7/2/15 y 30/1/16).

De la tabla precedente, en primer término resulta preciso comenzar por el final y mencionar el proceso que atravesó la Provincia de Santa Fe, en el marco de la sanción de la Ley 13.516 de 2016 de “Promoción y Fomento a la Economía Social y

Solidaria”, la cual ha sido vetada dos veces. A fines de 2011 comienza a ser discutido cada 45 días un ante-proyecto propuesto a través de organizaciones, emprendimientos del sector y organismos públicos convocantes. En el encuentro “Construyendo la Ley Provincial de Economía Solidaria” realizado en Rosario, participaron más de 200 referentes de cooperativas, mutuales, organizaciones de microcréditos, asociaciones de productores y feriantes entre otros. Asimismo, el Gobierno Provincial y organizaciones de la sociedad civil realizaron encuentros en los diferentes nodos provinciales donde se generó el debate, con la participación de las universidades nacionales situadas en la provincia -UNL, UNR, UTN- (Casella, 2015). El proyecto de Ley: a) fusionaba iniciativas del oficialismo, de la oposición y de actores interesados; b) definía a la ESS como un sistema que se fundamenta en el trabajo, la solidaridad y las personas; c) obligaba al Estado a priorizar compras y contrataciones de bienes y servicios para productos elaborados por la ESS y d) establecía exenciones impositivas en Ingresos Brutos y Sellos a los inscriptos en un registro, etc. La sanción en la Cámara de Senadores (2014) fue vetada por el Ejecutivo en 12 de los 23 artículos, especialmente en relación a la creación de un instituto autárquico para el sector que fue puesto bajo la órbita de Ministerio de Desarrollo Social; así como en relación a la formación de un Consejo, proponiendo textos alternativos para varios de los artículos observados.

Entre las razones para el veto relativo a la ley en Santa Fe, el Ejecutivo Provincial alegó que las entidades de la economía social están regidas por las leyes nacionales 20.321 y 20.337 de mutuales y cooperativas, respectivamente, cuyo órgano de aplicación, recordó, es el INAES. Sumado a ello, se alegó que la Ley Provincial 12.817 de Creación de Ministerios provee un régimen propio de fomento y fiscalización bajo el dominio del Ministerio de la Producción¹². A fines de 2015 se ha sancionado nuevamente la Ley con sus 23 artículos, aunque a principios de 2016 el Ejecutivo vetó nueve artículos de la misma y propuso modificaciones a siete de ellos, considerando conveniente la creación del Consejo y las Mesas de Diálogo Regionales, aunque asignándoles un rol específicamente consultivo y quitándoles a su parecer el carácter de vinculante. En relación a la creación del Instituto Provincial para la Economía Social y Solidaria, el cual dependería del Ministerio de Desarrollo Social, el Ejecutivo propuso al Ministerio de Producción como autoridad de aplicación. Quienes participaron de estos debates por la ley sostienen que el veto parcial junto con sus propuestas no respeta la participación de la multiplicidad de actores y se torna un instrumento dependiente de la voluntad política de la gestión de turno. Tras su veto parcial, la normativa no garantiza los recursos para la promoción y el desarrollo de la ESS. Por otra parte, se trataría de una “coerción velada” (Becker, 2005) en la que diversos actores políticos de significativa capacidad (por caso, cooperativismo y mu-

12 La Ley prescribe al Ministerio de Producción asistir al Gobernador en la formulación, implementación, ejecución y control de las políticas y programas tendientes a la promoción de “los sistemas de producción agropecuaria, agroalimentaria; sidero-metalúrgico, químico, de automoción, de equipos y otras manufacturas; turismo, servicios y comercio interior; de tecnología de la información, electrónica, industria cultural y sectores económicos emergentes; derivados de recursos hídricos, forestales y mineros” (Art. 25, Ley Provincial 12.817). Sin embargo, la ley desconoce aspectos relativos a la ESS.

tualismo tradicional) mediante su posicionamiento estratégico pueden condicionar el financiamiento de determinadas experiencias de ESS. En los vetos del Poder Ejecutivo se puede apreciar que las tomas de posición suponen el beneficio o perjuicio de unos u otros actores, en resoluciones temporal y espacialmente variables, en las que puede observarse el rol sectorial, mediador e infraestructural de las burocracias. En lo que respecta a la experiencia legislativa de Río Negro, la Ley 4.499 de 2009 proponía ciertos requisitos, en cuanto a los sujetos y las actividades alcanzadas por la misma. Los actores involucrados serían los mismos productores y sus núcleos familiares con la condición de que desarrollen actividades generadoras de bienes y servicios sin que intervengan relaciones salariales, a partir de la utilización de elementos propios de la región y del respeto por las costumbres de elaboración y comercialización. Además, la Ley propone crear un Ente a través del cual registrar y fiscalizar los emprendimientos y que, a su vez, acompañe y asesore a los mismos en el proceso de adquisición de la personería jurídica, en el marco de los valores de la ESS.

La normativa surge a raíz de la demanda de un sector productivo con trayectorias sociales y económicas significativas como lo es el sector frutícola que, paradójicamente, es invisibilizado en la agenda pública y en la agenda de temas. Se trata de un sector que propugna por el reconocimiento de su labor y su condición de trabajadores con sus derechos laborales (para estudios recientes, ver Jurado y Gallo, 2017).

Ahora bien, la actual crisis estructural del sector frutícola, allende las emparadoras-comercializadoras y los exportadores, lleva a la reflexión acerca de la situación de los pequeños productores primarios (ver García y González Alvarisqueta, 2016). La Provincia de Río Negro dispone de un marco legal que busca proteger, fortalecer y promover el sector. Sin embargo, la estructura económica condiciona la efectividad de dicha normativa si se considera que estos actores deben comercializar sus producciones por debajo de sus costos de producción, en consignación a las emparadoras y sin ningún tipo de financiamiento (más allá del que pueden obtener en concepto de adelanto para la adquisición de insumos, a altas tasas). Si se observa la diferencia de precio de origen y destino -tal como lo muestra el Índice de Precios en Origen y Destino (IPOD), registrado por CAME- se puede inferir que el excedente resulta apropiado por los intermediarios (García y González Alvarisqueta, 2016). Por lo tanto, la institucionalización mediante un marco legal parece insuficiente para ofrecer visibilidad, promover y fortalecer a sectores expuestos a fluctuantes decisiones gubernamentales. Transcurrido un tiempo significativo desde su sanción (2009) y su reglamentación, esta regulación parece inocua a la hora de atenuar las relaciones de subordinación propias de un mercado concentrado (García y González Alvarisqueta, 2016).

Esta ambivalencia entre institucionalización y efectividad de la regulación de la ESS se encuentra en el propio lugar que las políticas públicas otorgan al asociativismo. Durante 2016, la Provincia de Río Negro ha adherido al Plan Nacional Integral “Crear y Crear”. En los considerandos del mismo, se establece que cada entidad subnacional puede solicitar, a través de la presentación de un proyecto integral de ESS, líneas de microcrédito; otorgamiento de maquinarias, herramientas e insumos; asistencia y

capacitación en oficios y formación profesional; o fomento y desarrollo de espacios de comercialización e inserción en marca colectiva, emprendedores agrícolas, ferias y mercados, Monotributo Social¹³. Del Programa, corresponde a Nación financiar el 70% de los proyectos y el 30% restante estará a cargo de las Provincias. La noción “integral” del “Creer y Crear” se enuncia bajo la pretensión de agrupar diferentes líneas de apoyo y asistencia, así como se sostiene que el objetivo es “cubrir la mayor cantidad del territorio para resolver los problemas estructurales de los emprendedores de la economía social”, según afirmó Juan Luis Díaz, Coordinador General de la Comisión Nacional de Microcrédito (Diario El Independiente, 1/7/2016).

En relación a lo recién expuesto, el interrogante que surge es si acaso estos espacios de comercialización serían suficientes para evitar que sean los intermediarios los que sigan definiendo la rentabilidad de la pequeña producción. En el contexto político-institucional de 2016, más allá de la preeminencia neoliberal que registran las principales líneas de política económica decididas desde la conducción del Poder Ejecutivo Nacional, caben dos precisiones respecto a la burocracia desde el enfoque aquí adoptado: a) el rol sectorial implica que las definiciones de política pública también incluyen una búsqueda de reproducción de aquella más allá de las eventuales modificaciones en las políticas económicas; y b) los rótulos que adquieren las políticas públicas implican contenidos que no necesariamente se transforman con la sola modificación de su nominación o que implican concepciones disímiles y hasta contradictorias al ser implementadas. Por lo antedicho, las políticas públicas pueden modificar su sentido y alcance aunque ello no necesariamente suceda de forma inmediata.

De hecho, una porción significativa de los recursos con que cuenta el Ministerio de Desarrollo Social de Nación, promotor del Programa “Creer y Crear” entre otros, son destinados de manera directa a personas físicas. En sus considerados, el Programa se concibe para la promoción e impulso del desarrollo local y regional mediante el apoyo a emprendimientos que promuevan la inclusión social y productiva de las personas, aunque especialmente se direcciona a sectores vulnerables. Este aspecto estaría denotando más un carácter asistencialista que la búsqueda de construir una economía alternativa. De hecho, el programa “Creer y Crear” tiene previsto para 2017 un crecimiento porcentual nominal de 272% en su financiamiento, mayor que el incremento (79%) que se aplica a programas de promoción de empleo del mismo Ministerio¹⁴.

13 Desde la Gobernación de Río Negro, se aprecia la importancia del apoyo financiero para “aquellas personas que actualmente no tienen un empleo, pero si tienen un oficio y herramientas”, pues eso significa “que gente que hoy no tiene un trabajo podrá generar otras actividades que le generen un ingreso, y eso es de una importancia invaluable” según declaró el Gobernador Weretilneck (Gobierno de la Provincia de Río Negro, 2016).

14 En los debates sobre el presupuesto nacional para 2017, el Ministerio de Desarrollo Social expuso el incremento de la cartera del Ministerio en un 31% respecto de 2016 (incluyendo las ampliaciones que el mismo había sufrido a lo largo de tal año hasta el mes de septiembre). En la presentación de la Ministra Carolina Stanley, el detalle previsto de incrementos por áreas, según detalló la funcionaria, serían los siguientes: programas de abordaje territorial (135%), para la comisión nacional de

En relación a la Provincia de Mendoza, cabe destacar que la Ley 8.435 de 2012 surge de un intenso debate desde el cual se organizó y reforzó la institucionalidad de la ESS. La regulación pública no opera en el vacío, por lo que aquella se encuentra en continuo diálogo con intervenciones estatales que pueden responder a diversas inspiraciones ideológicas. De este modo, el lugar que se le otorga a las iniciativas asociativas en una sociedad determinada expone lo que de ellas se espera de ellas y el rol que se asigna a sus integrantes. En efecto, desde el Gobierno de Mendoza (2016), se afirma: “creemos que los actores de la economía social son la base de la economía formal, ya que ellos generan su propio empleo, son un sector muy activo que desde la propia necesidad empezó a generar algo y lo transformó en su medio de vida”. Asimismo, cabe agregar que la Provincia ha impulsado multiplicidad de iniciativas para la ESS, tales como: a) la Ruta de Artesanos y Emprendedores Mendocinos, el catálogo web de la economía social; b) la inscripción en el Registro de Unidades de la Economía Social y Solidaria (RUESyS); c) la entrega de Aportes Económicos No Reintegrables a emprendedores de departamentos de Lavalle, Maipú, Santa Rosa, Junín, Guaymallén, Rivadavia y Las Heras; d) la suscripción provincial al antes mencionado Plan Nacional Integral “Creer y Crear”¹⁵ impulsado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; e) el establecimiento de talleres de formación y capacitación; y f) la emisión de certificaciones de calidad, desde la Dirección de Economía Social y Asociatividad de la Provincia de Mendoza.

Por último, en el caso de la Provincia de Entre Ríos en cuanto a las estrategias para el fomento de la ESS, la Ley 10.151 de 2012 establece la exención impositiva en los tributos provinciales de Ingresos Brutos y de Sellos a aquellas entidades y/o personas que ingresen al Registro de Efectores¹⁶ y la creación del Fondo de Financiamiento para la promoción de la economía social y solidaria con el fin de “apoyar, auspiciar, fomentar y ejecutar las políticas públicas de la economía social y implementadas por el Ministerio de Desarrollo Social”. Dicho Fondo se compone con los aportes del Tesoro Provincial; los aportes o transferencias provenientes del Estado Nacional, Provincial y/o Municipal y de sus organismos autárquicos y/o descentralizados; el producido de las operaciones realizadas con recursos del Fondo; aportes del Instituto de Ayuda Financiera a la Acción Social (IAFAS); donaciones y fondos

microcréditos (98%), para la creación del programa Creer y Crear (215%), para las políticas alimentarias (80%), para programas de apoyo al empleo (79%) y para acciones en el marco de la red de protección social destinada a niños y jóvenes, y para la Secretaría de Niñez y Adolescencia (175%) (Diario La Nación, 28/9/2016).

15 El acuerdo entre la Provincia de Mendoza y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación “impulsa el desarrollo local y regional a través del fortalecimiento de la economía social. De esta manera, Nación y Provincia aunarán esfuerzos para promover el desarrollo de proyectos socio-productivos como estrategia primordial de inclusión social y productiva de personas en situación de vulnerabilidad social” (Diario Tiempo del Este, 2/8/2016).

16 El Registro de Efectores de la Economía social y solidaria de la Provincia de Entre Ríos es creado por la Ley 10.151. Cabe mencionar que como antecedente a la Ley Provincial se expidió el Decreto Provincial N° 991/2012, a partir del cual se crean los Consorcios de Gestión para “la promoción, fomento y desarrollo de la economía social”.

provenientes de organizaciones y agencias públicas o privadas (Rofman, 2014).

La Ley también facilita la vinculación comercial entre el Estado como consumidor de escala y los emprendedores sociales como proveedores de bienes y servicios. Para el efecto, ha establecido la modificación de la Ley Provincial 5.140 de Contabilidad Pública permitiéndole al estado efectuar contrataciones directas con los emprendedores de la economía social que se encuentren efectivamente inscriptos en el Registro de Efectores de la Economía Social, Nacional o Provincial. No obstante, restaría profundizar la articulación entre los diferentes actores de la ESS en la Provincia (Rofman, 2014).

En el marco institucional de apoyo a la ESS se pueden mencionar la creación de la Secretaría de Economía Social de la Provincia en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, mientras el Instituto de Promoción de Cooperativa y Mutualidades de Entre Ríos (IPCYMER), organismo dependiente del Ministerio de Gobierno, Justicia y Educación del Gobierno de la Provincia encargado de promover, desarrollar y fiscalizar la actividad de Cooperativas y Mutuales en el ámbito Provincial fue creado en 1992 a través del Decreto 6.262, cuando se fusionan las anteriores Direcciones de Cooperativas y de Mutuales, conformando un nuevo Instituto (Rofman, 2014).

Otra institución de relevancia y trayectoria en materia de asistencia financiera a emprendedores de la ESS ha sido el Microbanco de la Comisión Administradora para el Fondo Especial de Salto Grande (CAFESG)¹⁷, que articula institucionalmente con el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Fondo de Capital Social (Foncap S.A, luego rebautizado como Impulso Argentino) y el Polo Tecnológico Constituyentes. Sin embargo, desde fines de 2015 este fondo se halla con dificultades de capitalización. En este escenario, además de la necesidad de lograr mayor articulación entre actores, también se ha identificado un significativo espacio de profundización de la difusión de las intervenciones de modo de alcanzar un espectro más amplio de actores de la ESS que puedan ligarse con las políticas públicas de la provincia que se orientan a dicho campo (Rofman, 2014).

En suma, la construcción de la institucionalidad en torno a la ESS puede observarse un alineamiento entre los tres componentes que establece Oszlak (1977): a) sectorial, al asumir la representación de sus intereses propios como un actor más de la sociedad en el que se persigue el fortalecimiento de su inserción en el marco de la ESS, procurando compatibilizar el interés diverso de las distintas instancias que intervienen en dicho campo; b) mediador, a través del cual asume, neutraliza o promueve intereses, en beneficio de sectores económicamente dominantes, fundamentalmente en la relación de los actores de la ESS con los sectores comercializadores de la Agricultura Familiar (AF) por caso (tal como se observa en la descripción relativa a Río Negro); y c) infraestructural, procurando la generación de empleo para los sectores socialmente vulnerables.

17 La CAFESG fue creada por Ley Provincial en 1998, con la finalidad de manejar el dinero excedente de los aportes que genera el Complejo Hidroeléctrico de Salto Grande. En el caso de Entre Ríos el área de influencia de CAFESG comprende los departamentos de Concordia, Federación, Concepción del Uruguay, Colón, Villaguay, Feliciano, Federal y San Salvador.

5. Consideraciones finales

Las regulaciones públicas aquí analizadas surgieron y se sancionaron en contextos políticos y económicos que posibilitaban el inicio y consolidación de experiencias de ESS a través de su promoción y financiamiento. En el actual contexto, la ESS pareciera volver a estar orientada a la promoción del auto-empleo, tanto por las perspectivas que irían adquiriendo las políticas sociales como por la retracción de los propios mercados locales donde experiencias de ESS podrían comercializar su producción y lograr sustentabilidad financiera.

Por lo expuesto, resulta evidente que la institucionalización de la ESS se encuentra ligada con los roles de las burocracias, por lo que más allá de la capacidad de los actores de aquella por colocar un tema en la agenda pública, también resulta necesario un alineamiento con los intereses que comandan y reproducen la direccionalidad de aquellas. Desde principios de siglo XXI, la institucionalización provincial de la ESS en Argentina parece haber sido un correlato de las estrategias nacionales de inserción o reinserción de sectores vulnerables. No obstante, en esta articulación de intereses difusa, cambiante y volátil entre sujetos de las políticas públicas, marcos normativos y ordenes de estado, resulta clave que la construcción de institucionalidad a partir de voluntades políticas aisladas e intermitentes o bien desde las propias intervenciones estatales parecen insuficientes para consolidar, impulsar o evitar la retracción de procesos de desarrollo productivo con cierta autonomía del devenir político y económico.

Más allá de las formas de intervención en una coyuntura de significativo deterioro del empleo y el salario que se viene plasmando en el escenario económico del gobierno iniciado en diciembre de 2015, el hecho de colocar a la ESS como “ámbito de refugio” frente a las demandas que no garantiza el estado mediante la generación de condiciones macro-económicas para el empleo asalariado resulta tributaria de un momento histórico. Se trataría de una época en la que la ESS sería concebida por los decisores de políticas públicas antes como instrumento de apoyo al auto-empleo que como campo de promoción de una economía alternativa, que trascienda la estrategia de la sobrevivencia.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. (1992). Estudio Introductorio. L. Aguilar Villanueva (Ed.) *La hechura de las políticas*. México DF: Porrúa Grupo Editorial.
- Asociación Civil Incluir (2012). Hacia una ley de economía social en Argentina. *Revista Economía Social*, 2 (1), 9-23.
- Badie, B. y Birnbaum, P. (1994). Sociología del Estado: Nuevas interpretaciones *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, (140), 187-201.
- Becker, B. (2005). Geopolítica da Amazonia. *Estudos Avançados*, 19 (53), 71-86.
- Blasco, L. y García, A. (2016). Economía social en construcción. Perspectivas y demandas sociales en la legislación reciente (Argentina, 2003-2015). *Revista*

IDELCOOP. Instituto de la Cooperación-Fundación de Educación, Investigación y Asistencia Técnica, (219), 216-239.

Caracciolo, M. y Foti Laxalde, M. P (2015). Economía Social y Solidaria. Aportes para una visión alternativa. Documento de la Cátedra Economía Social y Solidaria. Enfoques contemporáneos - Maestría en Economía Solidaria. UNSAM.

Casella, M. (2015). El desafío de construcción de una política de promoción de la Economía Social y Solidaria. El caso del Gobierno de la Provincia de Santa Fe. *Revista +E*, (5), 142-149.

Cobb, R., Ross, J. K., y Ross, M. H. (1976). Agenda building as a comparative political process. *The American Political Science Review*, 70 (1), 126-138.

Coraggio, J. L. (2014). La Presencia de la Economía Social y Solidaria y su Institucionalización en América Latina. Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social. *Documento Ocasional 7 del Proyecto Potencial y Límites de la Economía Social y Solidaria*. Disponible en: [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/%28httpAuxPages%29/7A2E9D246F855B2C1257CF900428C90/\\$file/OP7Coraggio.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/%28httpAuxPages%29/7A2E9D246F855B2C1257CF900428C90/$file/OP7Coraggio.pdf)

García, A. y González Alvarisqueta, S. (2016). Crónica de una crisis anunciada. Una reconstrucción histórica del conflicto por la renta en la fruticultura del Alto Valle de Río Negro en el siglo XXI. *Revista Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*, 11 (11), 79-98.

Hintze, S. (2011). *La política es un arma cargada de futuro. La economía social y solidaria en Brasil y Venezuela*. Buenos Aires: CLACSO. CICCUS.

Jurado, E. y Gallo, M. (2017). Economía social y solidaria en Río Negro y Mendoza. Políticas públicas, sujetos y espacialidades en debate. *Revista Idelcoop*, (221), 86-103.

Lechner, N. (1981) Acerca del ordenamiento de la vida social por medio del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*, 43, 1079-1102.

O'Donnell, G. (2003). Acerca del estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para discusión. En Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Ed.), *La Democracia en América Latina, Dirección para América Latina y el Caribe*. Nueva York.

Oszlak, O. (1977). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *Postdata*, (11), 11-56.

Raidan, A. (2011) El INTA. Capacitación y desarrollo. Núcleos problemáticos, es-

SABERES. Vol. 9, NÚM. 2 (2017). 177-195. SECCIÓN ARTÍCULOS

trategias y desafíos en la implementación del Proyecto Estratégico Institucional. VI Congreso Argentino de Administración Pública “Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Económico con Equidad Social”

Rofman, A. (2014). Diseño de la estrategia metodológica conceptual para el desarrollo de la Economía social en la Provincia de Entre Ríos. Programa de Fortalecimiento Institucional Provincial y de Gestión Financiera PROFIP. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Ruiz López, D. y Cadenas Ayala, C. (2004). ¿Qué es una política pública? *IUS. Revista Jurídica*, (5), 1-5.

Legislación

Provincia de Río Negro (2009). Ley 4.499 Fomento de la Economía Social / Régimen de Promoción de los Mercados Productivos Asociativos, Legislatura de Río Negro, Viedma.

Provincia de Mendoza (2012). Ley 8.435 Programa de Promoción de la Economía Social y Solidaria, Legislatura de Mendoza, Mendoza.

Provincia de Entre Ríos (2012). Ley 10.151 de Economía Social, Poder Legislativo, Paraná.

Provincia de Santa Fe (2007). Ley 12.817 de Creación de Ministerios.

Provincia de Santa Fe (2016). Ley 13.516 de Promoción y Fomento a la Economía Social y Solidaria, Poder Legislativo, Santa Fe.

Sitios Web

Diario Crónica de la Provincia de Chubut (25/02/2015). Entrevista a Hugo Schvemer (Presidente de la Federación de Asociaciones Mutualistas del Chubut). Recuperado de: <http://www.diariocronica.com.ar/127455-se-discute-el-proyecto-de-ley-de-economia-social-y-solidaria.html>

Diario El Independiente (1/7/2016). Presentaron el plan nacional de economía social "Crear y Crear". Recuperado de: <http://www.elindependiente.com.ar/pagina.php?id=112123>

Diario El Litoral (7/2/15). “Economía social y solidaria: el Ejecutivo vetó gran parte de la ley de promoción”. Recuperado de: <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2015/02/07/politica/POLI-06.html>

Diario El Litoral (30/1/16). “El Poder Ejecutivo vetó el régimen de economía social”. Recuperado de: <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2016/01/30/politica/POLI-05.html>

Diario La Nación (28/09/16). “Con elogios de la oposición por los programas sociales, Stanley defendió el presupuesto”. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar>

com.ar/1941969-con-elogios-de-la-oposicion-por-los-programas-sociales-stanley-defendio-el-presupuesto).

Diario Tiempo del Este (2/8/2016). “Mendoza se sumó al plan nacional “Creer y crear”, destinado a fortalecer la economía social”. Recuperado de:<http://tiempodeleste.com/mendoza-se-sumo-al-plan-nacional-creer-y-crear-destinado-a-fortalecer-la-economia-social/>

Gobierno de la Provincia de Mendoza (2016). “La Provincia adhirió al plan nacional “Creer y Crear”. Recuperado de:<http://prensa.mendoza.gov.ar/la-provincia-adhirio-al-plan-nacional-creer-y-crear/>

Gobierno de la Provincia de Río Negro (2016). “Weretilneck firmó convenios con Nación para adherir al Plan de Primera Infancia y de Economía Social”. Recuperado de: <http://rionegro.gov.ar/?contID=30964>